

УДК 343.1(477)

СУЩЕНКО В.М., Миколаївський державний гуманітарний університет ім. Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна



Сущенко Володимир Миколайович – к.ю.н., професор, завідувач кафедри
державно-правових наук Миколаївського державного університету ім. Петра Могили

Судово-правова реформа і проблеми реформування кримінальної юстиції України в контексті розбудови правової держави

У статті проаналізовано зміст та втілення у життя Концепції судово-правової реформи в Україні. Представлені також світоглядні позиції автора щодо зазначених питань у контексті розбудови нашої правової держави. Подано варіанти деяких методологічних підходів до вирішення назрілих проблем судово-правової реформи взагалі та реформування кримінальної юстиції, зокрема.

In the article the substance and the realization of the Conception of the judicial and legal reform in Ukraine are analyzed. The author's point's views as for these questions in the context of the building of our legal country are also represented. Variants of some methodological ways for solving of the urgent problems of judicial and legal reform on the whole and reforming of the criminal justice separately are given.

Плине перше десятиліття ХХІ століття і друге десятиліття від початку новітньої історії України, яка протягом останніх місяців стала на шлях нового етапу свого демократичного розвитку: відбулися чергові всенародні вибори Президента держави, щойно завершилися вибори народних депутатів до Верховної Ради України та до місцевих органів самоврядування за “пропорційною виборчою системою”, стали чинними зміни до Конституції України, що передбачили побудову парламентсько-президентської форми правління.

В той же час завершився 13-й рік втілення в життя Концепції судово-правової реформи, схваленої Верховною Радою України у квітні

1992 року, яка передбачала реформування на нових сучасних світоглядних засадах не тільки судової гілки влади, а й правової системи України в цілому. До речі, слід зауважити, що в більшості держав світу з розвинутою демократією до розуміння сутності судової гілки влади включають практично діяльність всіх тих інститутів держави, які безпосередньо впливають або можуть вплинути на функціонування системи правосуддя в суспільстві. Фактично і наша Концепція судово-правової реформи 1992 року саме таким чином сприйняла цю гілку влади і окреслила магістральні шляхи її формування і розвитку.

Оцінюючи зміст і результати втілення цієї Концепції в життя з позицій сьогодення, не можна не зазначити її в цілому позитивний

вплив на розвиток державності і законодавства України. Цей висновок стосується, в першу чергу, таких здобутків, як: створення нового законодавства в різних галузях існуючого матеріального права та започаткування його нових гілок; стрімкий розвиток конституційної юрисдикції; деяких інших не значних перетворень у правовій системі України, але, в той же час, слід констатувати, що суттєвих, реформаторських змін у її функціонуванні, на жаль, не відбувається. Її “косметичний ремонт” не приносить бажаних результатів, існуючі проблеми діяльності судової гілки влади і системи правоохоронних органів, що мають забезпечувати неухильне дотримання прав і свобод людини і громадянина, не вирішуються, а навпаки поглиблюються і часто-густо заганняються у “глухий кут”. Такий стан існування правової системи України не може й надалі задовольняти ні саму державу, ні суспільство, ні, тим більше, Європейське співтовариство, до членства у якому ми всі прагнемо.

Аналіз змісту Концепції засвідчує, що основними вадами як самої Концепції, так і, в більший мірі, заходів її практичного втілення, є відсутність чіткої та твердої світоглядної позиції сучасних політиків і державотворців, та й правників України щодо розуміння сутності правової системи як такої, що має забезпечувати правовий баланс суспільного і державного життя. Адже наявність правового балансу у суспільних відносинах, учасниками яких є громадяни, громадські об’єднання і політичні партії, підприємницькі структури, державні органи тощо, має бути запорукою і, навіть гарантією, політичної та економічної стабільності і динамічного розвитку суспільства в цілому.

Фундаментом такої світоглядної позиції є глибоке усвідомлення і втілення в практичну діяльність конституційного положення щодо поділу державної влади, єдиним джерелом і носієм якої є народ України (стаття 5 Конституції України), на законодавчу, виконавчу і судову. При цьому кожна із зазначених гілок цієї влади має бути рівною серед рівних, а Президент, як глава держави, повинен бути медіатором і, певно мірою, арбітром їх функціонування.

Сьогодні можна констатувати, що в Україні ці три гілки влади багато в чому, особливо у політико-правових процесах державотворення, не є рівними. При цьому найбільш віддаленою у таких стосунках є саме судова влада, яку найчастіше в нашому суспільстві або “ненавидять”, або “не розуміють”, або “жахаються” або “не рахуються” і значно менше “поважають і дослухаються”. І для такої суспільної позиції є, напевне, підстави як історичного так і суб’єктивно-об’єктивного

характеру... Зокрема, відомо – ментальність чемного і законослухняного українця (росіянина і взагалі – багатовічно підданого “імперії”) полягає в тому, щоб “до суду не ходити, із судом не знатися і подалі від нього знаходитися... (в усіх формах і аспектах таких стосунків)”. Нашому громадянину (і пересічному, і політику) важко собі уявити, що у суді можна, наприклад, від імені держави реєструвати шлюбні відносини (а не тільки розлучати подружжя) і взагалі вирішувати безліч щоденних і буденних проблем, коли потрібна безпристрасна, не упереджена оцінка життєвої ситуації з боку третьої, незацікавленої сторони, яка має право і повноваження від імені суспільства “розсудити сторони”, а не “засудити, посадити, причинити, закрити, відкрити тощо”.

У процесі ПРАВОСУДДЯ виникає потреба всім іншим, без виключення його учасникам надавати СУДУ всіляку допомогу, сприяти його ефективності, доцільності і необхідності його існування в суспільстві. За такого світоглядного підходу і державний бюджет буде поділений справедливо між трьома гілками влади, і протокольні заходи в державі будуть відбуватися за участю всіх керівників (або ж представників) трьох (а не “2 + 1”, як тепер) гілок влади, і службові приміщення для носіїв цієї влади будуть “надаватися, ремонтуватися і будуватися” також за принципами “рівності” і “прагматичної справедливості”.

І якщо виникатимуть конфлікти між гілками влади, які просто неминучі в силу природи психології людських стосунків і природи політичної конкуренції (можна сказати і “боротьби”), то “ображені” не будуть одразу ж (як це часто тепер відбувається) звертатися до “спецслужб, мас-медіа чи натовпу”, а підуть до Суду, основною функцією якого є “вислухати, почути, розібратися і – РОЗСУДИТИ – відповідно до правил суспільної гри, тобто відповідно до Закону”. Зневажена ж будь-ким судова гілка влади звернеться до Президента держави і там має знайти порозуміння та й, у необхідності, захист своїх, тобто фактично суспільних, інтересів.

Окремо слід звернути увагу на принципи “незалежності” і “прозорості” функціонування судової влади. Декларуючи ці принципи, суспільство повинно бути свідомим того, що “незалежність і прозорість” будь якої діяльності у будь-якому суспільстві чи державі можуть бути лише “відносними”, а не “абсолютними”. Абсолютні “незалежність і прозорість” – це міфологічна утопія! Тому, беручи до уваги досвід країн з розвинутою демократією, треба заборонити намагання у будь-який спосіб втрутитися у процедури правосуддя до прийняття відповідного рішення будь-кого з

тих, кому це не дозволено законом. Піддаватися критиці, оскаржуватися, змінюватися можуть лише прийняті у відповідному процесуальному порядку рішення судової влади (в широкому, але вичерпному її розумінні). Це – світова практика.

Однією з найважливіших, принципових засад правосуддя є неухильне і безумовне виконання чинних рішень судової влади. Невиконання таких рішень є однією із суттєвіших прогалин у виконанні Концепції в час, що минув. Вважаємо, що в цьому напрямку розвитку судово-правової реформи нам не вистачає, з одного боку, політичної волі та організаційно-управлінських заходів, а з іншого боку – належного кадрового забезпечення цієї ділянки.

До того ж Концепція не має точно означених термінів (хоча б орієнтовних) її втілення в життя і від цього, на наш погляд, відсутній критерій її оцінювання з точки зору ефективності, послідовності та своєчасності. Крім того, відсутність термінів, строків дає можливість розтягнути її виконання в часі на роки, що фактично і відбувається в дійсності, коли вже самі положення Концепції застарівають і взагалі не потрібні.

Одним з наріжних каменів втілення Концепції судово-правової реформи у життя є реформування кримінальної юстиції як запоруки подальшої демократизації суспільства і держави.

За роки після прийняття Конституції України кримінальна юстиція не зазнала концептуальних перетворень, теоретична думка не позбулась доктринальної спадщини “радянської доби” як у сфері кримінального, так і кримінально-процесуального права. На жаль, розробники Кримінального кодексу України 2001 року під час його підготовки не використали в повній мірі новітні погляди щодо сучасної доктрини кримінального (матеріального) права. Тому новий (лише за датою ухвалення) Кримінальний кодекс України за суттю, багато в чому, не відрізняється від Кримінального кодексу УРСР 60-х років минулого століття.

Кримінально-процесуальне законодавство України було суттєво удосконалено у 2001 році лише у частині судового провадження і стосується лише стадій перегляду рішень судів “першої інстанції”, тобто було запроваджено нові види оскарження – у порядку апеляції, касації, перегляду судових рішень в порядку виключного провадження (повторна касація). Фактично незмінним за суттю залишився процес, який регулює досудову діяльність органів кримінального переслідування та судового провадження у судах “першої інстанції”.

Намагання останнього часу ухвалити нову редакцію Кримінально-процесуального кодексу України залишаються об’єктивно марними, оскільки його розробники, на жаль, також не ставлять за мету зміну світоглядної концепції кримінального процесу і, відповідно, докорінного реформування досудових стадій процесу та організації діяльності органів, що здійснюють досудове дізнання і слідство. Сьогодні фактично мають місце три доктринальні підходи до концептуального змісту Кримінального кодексу України і Кримінального процесуального кодексу України – один з яких можна умовно віднести до “консервативного” і два – до “реформаторського”.

Зусилля консерваторів, які висловлюють наміри щодо покращення кримінальної процедури на стадії досудового розслідування, спрямовані лише на надання учасникам процесу деяких додаткових повноважень щодо забезпечення захисту прав та основних свобод людини в межах міжнародних зобов’язань України, що випливають з положень Європейської Конвенції про права людини, не змінюючи саму сутність організації та процедур досудового розслідування злочинів.

Реформаторські підходи мають єдність у поглядах щодо доктрини Кримінального кодексу, проте в кожному з них закладено власну, відмінну від іншого, доктрину щодо Кримінального процесуального кодексу, які, на жаль, не узгоджуються поміж собою.

На наш погляд, метою концептуальних засад такого реформування слід визначити:

- створення науково обґрунтованої моделі системи кримінальної юстиції в Україні;
- окреслення шляхів удосконалення усього спектра законодавства у сфері кримінальної юстиції, включаючи як декриміналізацію значної кількості діянь, так і криміналізацію тих, які за своєю сутністю є кримінальними, а не, наприклад, адміністративними;
- реформування процедури та організації досудового розслідування кримінальних правопорушень в напрямку їх оптимізації, доступності та прозорості;
- забезпечення рівноправності учасників всіх стадій кримінального процесу, спираючись на конституційні принципи змагальності і диспозитивності;
- удосконалення процедури судового розгляду справ про кримінальні правопорушення з максимально можливою їх уніфікацією з цивільним і адміністративним судочинством.

Комплексне реформування сфери кримінальної юстиції повинно охопити галузі кримінального права і кримінального процесу та визначатиме нові завдання у діяльності:

судів та інших установ кримінальної юстиції; оперативно-розшукових та слідчих органів правоохоронної системи, а також порядок виконання судових рішень.

Пропозиції щодо зміни концепції Кримінального кодексу України можна окреслити у таких напрямках. По-перше, слід зауважити, що сучасний масив усіх діянь, які передбачені Кодексом, визначаються як злочини. Радикальність пропонованої новації полягає в тому, щоб всі діяння у подальшому слід розглядати як кримінальні правопорушення з їх відповідною диференціацією на такі два основні види: злочини і кримінальні проступки. Основними критеріями для такої диференціації можуть бути:

- ступінь суспільної небезпеки діяння;
- види кримінальних покарань і визначення відповідного пріоритету щодо їх застосування (наприклад застосування “обмеження прав і свобод” або ж можливість і необхідність “компенсації завданої моральної і матеріальної шкоди потерпілому”);
- застосування інституту “судимості” протягом певного часового терміну після реалізації покарання лише для осіб, що були визнані судом винними у вчиненні злочину.

За такої умови до кримінальних проступків можна було б віднести ті правопорушення, які сьогодні включені до категорії “адміністративних”, але за своїм змістом не є адміністративними (наприклад: дрібне хуліганство, дрібна крадіжка, порушення правил дорожнього руху, незаконне полювання тощо), тобто не стосуються сфери правового регулювання державного управління.

Процесуальні правила у сфері кримінального правосуддя повинні слугувати неухильному дотриманню прав і свобод людини і громадянина з боку держави в цілому та її відповідних органів, в першу чергу тих, які мають повноваження з досудового розслідування кримінальних правопорушень та постанови судового рішення. Виходячи з такого концептуального підходу новий Кримінальний процесуальний кодекс України міг би передбачати:

- збереження існуючого у досудовому розслідуванні поділу на дізнання і слідство зі значним удосконаленням процесуальних повноважень і обов'язків дізнавача і слідчого відповідно до критеріїв, що випливають з положень Європейської Конвенції про захист прав та основних свобод людини;
- встановлення чіткої градації, за якою, одні компетентні державні органи, здійснюють дізнання лише щодо кримінальних проступків, а інші – щодо злочинів;

- врегулювання процедури досудового розслідування за принципом змагальності, що можливо за умови надання всім учасникам процесу права і можливостей пошуку, збирання і надання суду відповідних доказів;
- конкретизацію участі таких органів як на завершальній стадії досудового розслідування, так і в процесі наступної репрезентації їх правової позиції у суді;
- визначення повноважень прокурора на всіх стадіях кримінального процесу лише відповідно до положень статті 121 Конституції України;
- визначення повноважень “слідчого судді” у процедурі судового контролю за досудовим розслідуванням та чітке врегулювання його компетенції щодо таких процесуальних дій, як: санкціонування арешту, обшуку, встановлення засобів таємного спостереження, – а також розгляду скарг на дії посадових осіб, які здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень та прокурорський нагляд за такою діяльністю.

Метою інституційного реформування системи органів, що задіяні у функціонуванні системи кримінальної юстиції, особливо процесуального аспекту діяльності, має стати такий їх організаційно-правовий статус, за наявності якого Україна, як держава – член Ради Європи, відповідала б тим стандартам, що визначені європейською спільнотою для держав з демократичною формою суспільного і державного устрою.

Перелік органів дізнання і слідства, яким доручається досудове розслідування кримінальних правопорушень, слід було б вичерпно уточнити. Функціональні повноваження таких органів мають бути визначені у комплексі з реформуванням органів правоохоронної системи держави. Вони повинні поєднувати оперативно-розшукові і слідчі функції, завершуючи провадження у справі складанням відповідного процесуального документу.

Прокуратура, Служба безпеки, Податкова міліція не повинні бути органами досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Пропонується, щоб досудове розслідування злочинів здійснював новостворений Центральний орган виконавчої гілки влади зі своїми відділеннями на місцевому рівні (наприклад, Слідчий комітет або ж Національна поліція), в структурі якого мало б бути дві служби, поділені за предметом повноважень на “Слідчий департамент” і “Департамент розшуку і нейтралізації злочинів”. До такого органу з розслідування злочинів мали б відійти необхідні фінансові, організаційні, матеріально-технічні ресурси і засоби та відповідний персонал

органів Прокуратури, Служби безпеки, МВС, Податкової міліції.

Дізнання у справах про *кримінальні проступки* мали проваджувати: органи міліції (поліція) Міністерства внутрішніх справ України; органи муніципальної міліції; військова служба правопорядку Збройних Сил України; органи Державної митної служби України; органи Державної прикордонної служби України; органи державного пожежного

нагляду МНС України; командири окремих військових частин; капітани морських суден; консули міжнародних місій України відповідно до міжнародних угод. Крім дізнання із зазначених кримінальних правопорушень, такі органи мали б право виявляти ознаки злочину і негайно, протягом 24 годин, передавати відповідні матеріали до Центрального органу з розслідування злочинів та їх підрозділів на місцях для прийняття рішення щодо порушення

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Закон України від 28 червня 1996 р. № 254 к/96-ВР (зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІУ) – www.rada.gov.ua
2. Концепція судово-правової реформи. Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ. – www.rada.gov.ua
3. Загальна декларація ООН з прав людини від 10 грудня 1948 р. – www.rada.gov.ua
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-УІІІ. – www.rada.gov.ua
5. Європейська Конвенція про взаємодопомогу в кримінальних справах між державами-членами Європейського Союзу від 29 травня 2000 р. – www.rada.gov.ua
6. Коментар до Закону України “Про судоустрій України”/ За заг. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
7. Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 253 с.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-ІV. – www.rada.gov.ua